

**Consiglio di Stato**  
**Sentenza n. 356**  
**Pubblicata l'11 gennaio 2021**

[omissis]

**Svolgimento del processo e motivi della decisione**

1. Agendo in giudizio dinnanzi al Tar Lazio, Roma, gli odierni appellanti hanno impugnato il D.M. n. 374 del 2017, avente ad oggetto "Aggiornamento della II e della III fascia delle Graduatorie di circolo e di istituto del personale docente ed educativo, per il triennio scolastico 2017/18, 2018/19 e 2019/20", pubblicato in data 01 giugno 2017 (oltre che i relativi atti presupposti e consequenziali), nella parte in cui non ha previsto l'inserimento a pieno titolo nelle seconde fasce delle Graduatorie di Istituto, dei ricorrenti in quanto docenti in possesso del titolo di dottore di ricerca; non riconosce il titolo di dottore di ricerca come abilitante all'insegnamento e valido ai fini dell'inserimento nelle seconde fasce delle Graduatorie di Istituto; non prevede per i ricorrenti la possibilità di presentare ordinaria domanda (cartacea ed online) di inserimento in seconda fascia delle Graduatorie di Istituto, entro e non oltre il 24 giugno 2017; legittima le scuole a non accettare le domande cartacee trasmesse dai ricorrenti, in quanto dottori di ricerca, entro i termini del decreto; impedisce ai ricorrenti di selezionare (anche online) validamente le scuole per il conferimento delle cattedre. In particolare, i ricorrenti, deducendo di essere in possesso del titolo di dottore di ricerca, hanno sostenuto la necessità di riconoscere valore abilitante ed equipollente del titolo di dottore di ricerca rispetto ai titoli rilasciati all'esito dei corsi ordinari di abilitazione (TFA, PAS, SISS), con conseguente integrazione del presupposto necessario per l'inserimento in seconda fascia delle graduatorie di istituto, oltre che per la partecipazione al concorso -piano transitorio, aperto ai soggetti in possesso di abilitazione e in grado di iscriversi nelle seconde fasce delle graduatorie di istituto. 2. Il Ministero intimato si è costituito in giudizio in resistenza. 3. Il TAR adito ha rigettato i motivi di ricorso, rilevando che: - risultava carente in capo ai ricorrenti (titolari del dottorato di ricerca, percorso tendente a saggiare la capacità di ricerca in un determinato ambito scientifico disciplinare) la specifica abilitazione all'insegnamento - prevista a regime dal D.Lgs. n. 59 del 2017; - sussisteva una diversità di ratio rispetto alla possibilità di partecipazione al concorso pubblico, procedura volta di per sé a vagliare la capacità professionale all'insegnamento, laddove l'accesso alle graduatorie per cui era stato introdotto il giudizio comportava la possibilità di insegnare su chiamata diretta, senza il vaglio delle prove concorsuali; - non essendovi tabelle di equipollenza tra i dottorati di ricerca e gli insegnamenti scolastici, sarebbe stato oltremodo difficoltoso e affidato a criteri arbitrari stabilire la classe di concorso a cui i singoli dottorati di ricerca, previsti in ambito universitario, abilitano ad insegnare nel diverso ambito scolastico. 4. I ricorrenti in epigrafe hanno proposto appello avverso le statuizioni di prime cure, censurandone l'erroneità con plurime censure, suscettibili di trattazione congiunta, in quanto oggettivamente connesse. In particolare, secondo la prospettazione degli appellanti: - il dottorato di ricerca assorbirebbe i corsi di abilitazione ordinari in ragione della quantità e qualità dell'offerta formativa, tanto da consistere nel più alto livello di istruzione esistente nel panorama italiano ed europeo; - il dottorato di ricerca non sarebbe, dunque, un titolo differente rispetto agli altri percorsi accademici diversamente denominati TFA, PAS, SISS e, di conseguenza, dovrebbe ritenersi titolo valido ai fini dell'inserimento nelle seconde fasce delle graduatorie di istituto; - i dottori di ricerca sono stati collocati nella terza fascia delle graduatorie di istituto, corrispondente alla stessa fascia in cui sono iscritti i laureati, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost., facendosi questione di situazioni differenti non assoggettabili al medesimo trattamento giuridico; - una diversa interpretazione del quadro normativo di riferimento condurrebbe a dubitare della sua legittimità costituzionale per violazione degli artt. 1,2,3,4,97 Cost., impedendo il combinato disposto n 107/2015- D.Lgs. n. 59 del 2017 ai ricorrenti, ingiustamente ritenuti privi di abilitazione, sia di essere inseriti nella seconda fascia delle graduatorie di istituto, sia di partecipare al c.d. piano transitorio delle assunzioni, incentrato su una procedura concorsuale aperta "ai soggetti in possesso di abilitazione e in grado di iscriversi nelle seconde fasce"; tenuto

conto, altresì, delle criticità del sistema delle abilitazioni, che, dopo l'abrogazione delle SISS ex L. n. 133 del 2008, "ha avuto dei notevolissimi disagi tanto da impedire una concreta sinergia e sincronia tra le diverse abilitazioni". Gli appellanti hanno riproposto la domanda risarcitoria implicitamente rigettata in prime cure. 5. La Sezione con ordinanze n. 4530 del 2018 (riferita al giudizio n.r.g. 5550 del 2018) e n. 4544 del 2018 (riferita al giudizio n.r.g. 6037 del 2018) ha rigettato le istanze cautelari presentate dagli appellanti. 6. Il Ministero intimato si è costituito nei giudizi in epigrafe, resistendo agli appelli. 7. Gli appellanti hanno insistito nelle proprie conclusioni con memoria difensiva depositata in data 14 settembre 2020. 8. La causa è stata trattenuta in decisione nell'udienza del 15 ottobre 2020. 9. I motivi di appello sono infondati. 9.1 Preliminarmente, gli appelli per cui è controversia, in quanto proposti contro la stessa sentenza, devono essere decisi unitariamente, nell'ambito del *simultaneus processus*, previa loro riunione ex art. 96, comma 1, c.p.a. 9.2 Sempre in via preliminare, giova rilevare come l'oggetto del presente giudizio sia limitato all'asserita illegittima esclusione degli odierni appellanti dalla seconda fascia delle graduatorie di circolo e di istituto; non possono, invece, trovare ingresso nuove censure riferiti all'ipotetica esclusione dalla procedura concorsuale indetta nell'ambito del cd. "piano transitorio delle assunzioni", non disposta alla data di proposizione del ricorso in prime cure, con conseguente impossibilità di pronunciare in sede giudiziale su poteri amministrativi ancora non esercitati ex art. 34, comma 2, c.p.a. 9.3 Ciò premesso, la questione principale posta dai motivi di appello riguarda la possibilità di riconoscere al dottorato di ricerca una valenza idonea ad assorbire il possesso del titolo di abilitazione all'insegnamento, rilevante ai fini dell'inserimento nella seconda fascia delle graduatorie di circolo e di istituto, oltre che ai fini della partecipazione al concorso previsto dall'art. 17, comma 2, lettera b), e commi 3, 4, 5 e 6, del D.Lgs. 13 aprile 2017, n. 59. Difatti: - ai sensi dell'art. 2 del D.M. n. 374 del 2017 e dell'art. 5, comma 3, D.M. n. 131 del 2007, la seconda Fascia delle graduatorie di circolo e di istituto comprende gli aspiranti non inseriti nella corrispondente graduatoria ad esaurimento forniti di specifica abilitazione o di specifica idoneità a concorso cui è riferita la graduatoria di circolo e di istituto; - ai sensi dell'art. 17, co. 3 del D.Lgs. n. 59 del 2017, "La procedura di cui al comma 2, lettera b), bandita in ciascuna regione e per ciascuna classe di concorso e tipologia di posto entro febbraio 2018, è riservata ai docenti in possesso, alla data di entrata in vigore del presente decreto, di titolo abilitante all'insegnamento nella scuola secondaria o di specializzazione di sostegno per i medesimi gradi di istruzione, in deroga al requisito di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b) e articolo 5, comma 2, lettera b)". 9.4 Al riguardo, il Collegio intende aderire all'indirizzo giurisprudenziale già accolto dalla Sezione (cfr. sentenze n. 2264 del 2018, n. 8288 del 2019, n. 1983 del 2020), che distingue il titolo di abilitazione all'insegnamento dal titolo di dottore di ricerca, risultando il primo rivolto alla formazione per la docenza e il secondo a quella per la ricerca; con la conseguenza che non si può ravvisare il valore abilitante del dottorato di ricerca sull'assunto della sua equipollenza rispetto all'abilitazione all'insegnamento. 9.5 In particolare, si osserva che l'abilitazione all'insegnamento, che si consegue all'esito di peculiari percorsi formativi, definiti appunto abilitanti e che si aggiungono al mero titolo di studio, rappresenta un titolo distinto ed ulteriore per accedere all'insegnamento ovvero per intraprendere la professione di insegnante iscrivendosi al relativo concorso: essa è stata introdotta dall'art. 4 comma 2 della L. 19 novembre 1990, n. 341. Tale disposizione, per l'abilitazione all'insegnamento nelle scuole secondarie superiori, prevedeva un diploma post universitario, che si conseguiva con la frequenza ad una scuola di specializzazione biennale, denominata appunto Scuola di specializzazione per l'insegnamento secondario (SSIS), e con il superamento del relativo esame finale. Tale sistema è stato innovato dall'art. 64, comma 4-ter del D.L. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla L. n. 133 del 6 agosto 2008), che sospese le procedure per l'accesso alle SSIS. Le SSIS sono state, quindi, sostituite successivamente dall'analogo istituto del tirocinio formativo attivo - TFA, anch'esso in aggiunta al diploma di laurea e avente valore abilitante, attivato - sulla base dell'art. 2, comma 416 della L. 24 dicembre 2007, n. 244 - con D.M. 10 settembre 2010, n. 249. La normativa è stata, infine, innovata dal D.Lgs. 13 aprile 2017, n. 59, che ha fondato il sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli dei docenti su un concorso pubblico nazionale, indetto su base regionale o interregionale, e su un successivo percorso triennale

di formazione iniziale, tirocinio e inserimento nella funzione docente. Il sistema, inoltre, aveva previsto, accanto ai suddetti percorsi abilitanti "ordinari", anche i cd. percorsi abilitanti speciali - PAS, che avevano la caratteristica comune di essere non aperti alla generalità degli aspiranti, ma di essere riservati a chi avesse già prestato servizio per un periodo minimo come docente non di ruolo presso le scuole statali o paritarie: in tal senso, ad esempio, l'O.M. 15 giugno 1999, n. 153 e il D.M. 10 ottobre 2010, n. 249.

9.6 Riguardo al titolo di dottore di ricerca, l'art. 4 della L. n. 210 del 1998 stabilisce che "i corsi per il conseguimento del dottorato di ricerca forniscono le competenze necessarie per esercitare, presso università, enti pubblici o soggetti privati, attività di ricerca di alta qualificazione" (sul dottorato di ricerca v. anche il D.M. n. 270 del 2004, articoli 3, comma 8, e 6, commi 5 e 6).

9.7 Alla stregua del quadro normativo di riferimento, emerge che l'abilitazione deve essere distinta dal dottorato di ricerca e non è, dunque, da esso surrogabile. In particolare, da un lato, nessuna disposizione di rango primario o secondario prevede l'equiparazione o l'equipollenza del titolo di dottorato di ricerca all'esito favorevole dei percorsi abilitanti; dall'altro, le disposizioni regolanti i percorsi abilitanti e il dottorato di ricerca sono distinte e perseguono finalità diverse. Invero, qualora sia impugnato un provvedimento che non abbia disposto l'equiparazione di titoli, il giudice amministrativo può sindacare la determinazione amministrativa per i profili di manifesta irragionevolezza e di ingiustizia manifesta; nella specie non ricorrenti. Innanzitutto, come si è sopra osservato, nessuna disposizione primaria o secondaria ha previsto l'equiparazione auspicata dagli interessati, né 'bilaterale' (nel senso che a sua volta al termine dei percorsi abilitanti, ordinari o speciali, si consegua un titolo equivalente al dottorato di ricerca), né 'unilaterale' (nel senso che il titolo di dottore di ricerca sia equiparato all'esito positivo dei percorsi abilitanti, ordinari o speciali, ma non viceversa). Inoltre, dalla normativa rilevante in materia emerge che si tratta di 'percorsi' rivolti a sviluppare esperienze e professionalità sulla base di procedimenti ben diversi, in ambiti differenziati e non assimilabili. Quanto al titolo di dottorato di ricerca, dalla relativa legislazione di settore emerge che lo scopo fondamentale del titolo inerisce all'esercizio "di attività di ricerca di alta qualificazione": pur se è consentito l'affidamento di una "limitata attività didattica, sussidiaria o integrativa, che non deve in ogni caso compromettere l'attività di formazione alla ricerca" (cfr. art. 4, comma 8, della L. n. 210 del 1998), la relativa formazione risponde alla primaria finalità di saggiare la capacità di ricerca in un determinato ambito scientifico. Quanto invece ai percorsi abilitanti, l'art. 2 del D.M. n. 249 del 10 settembre 2010 prevede che "1. La formazione iniziale degli insegnanti di cui all'articolo 1 è finalizzata a qualificare e valorizzare la funzione docente attraverso l'acquisizione di competenze disciplinari, psico-pedagogiche, metodologico-didattiche, organizzative e relazionali necessarie a far raggiungere agli allievi i risultati di apprendimento previsti dall'ordinamento vigente. 2. E' parte integrante della formazione iniziale dei docenti l'acquisizione delle competenze necessarie allo sviluppo e al sostegno dell'autonomia delle istituzioni scolastiche secondo i principi definiti dal D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275". Viene dunque chiaramente in risalto una attività di formazione orientata alla 'funzione docente', che di per sé si caratterizza per il continuo contatto con gli allievi, ai quali vanno trasmesse conoscenze anche sulla base di competenze psico - pedagogiche. Ritenerne l'equipollenza dei due titoli condurrebbe ad assimilare situazioni tra loro disomogenee. I percorsi abilitanti sono finalizzati a far acquisire competenze didattiche specifiche, anche per favorire gli alunni con disabilità, mentre il titolo di dottorato di ricerca si consegue all'esito di una preparazione avanzata nell'ambito del settore scientifico disciplinare di riferimento ed è per questo valutabile nell'ambito della ricerca scientifica. Ritiene, pertanto, il Collegio che la diversità ontologica tra percorsi di abilitazione e dottorato di ricerca ne esclude, in assenza di una espressa disposizione normativa in tal senso, la possibilità di equipollenza; non potendo in proposito assumere rilievo alcuno né la pretesa potenziale maggiore qualificazione dei possessori del titolo di dottorato di ricerca né le caratteristiche precipue di tale titolo, pur se esso è conseguito dopo un periodo (tre anni) superiore ai tempi previsti per i percorsi abilitanti e comporta un numero di crediti formativi maggiori. Da tale ontologica diversità e dalla impossibilità di riconoscere l'equipollenza tra i due titoli discende che i provvedimenti impugnati non possono essere ritenuti illegittimi nella parte in cui non hanno previsto il titolo di dottorato di ricerca quale titolo utile, al pari dell'abilitazione all'insegnamento, per l'inserimento nella seconda

fascia delle graduatorie di circolo e di istituto per cui è causa. Tanto è stato chiarito anche dal giudice delle leggi ( cfr. Corte Costituzionale, 28-5-2019, n. 130), il quale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, commi 2 lettera b) e 3 , del D.Lgs. n. 59 del 2017 supra citata, così escludendo che la mancata previsione, nella norma primaria, del dottorato di ricerca tra i titoli che consentono di partecipare al concorso per il reclutamento dei docenti della scuola secondaria, riservato agli abilitati all'insegnamento, possa essere considerata irragionevole. La Corte ha, invero, osservato che "abilitazione all'insegnamento e dottorato di ricerca costituiscono il risultato di percorsi diretti a sviluppare esperienze e professionalità diverse, in ambiti differenziati e non assimilabili (ex plurimis, Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 16 aprile 2018, n. 2264 e n. 2254, che, sul punto, valorizzano la "diversità ontologica tra percorsi di abilitazione e dottorato di ricerca"; nello stesso senso, Consiglio di Stato, sezione sesta, ordinanze 22 marzo 2019, n. 1507 e n. 1504; TAR Lazio, Roma, sezione terza bis, ordinanza 12 giugno 2018, n. 3478; TAR Lazio, Roma, sezione terza bis, 3 maggio 2018, n. 4961; TAR Lazio, Roma, sezione terza bis, sentenza 17 aprile 2018, n. 4255). I corsi per il conseguimento del dottorato di ricerca forniscono, infatti, una preparazione avanzata nell'ambito del settore scientifico-disciplinare di riferimento, valutabile nell'ambito della ricerca scientifica. Essi sono volti all'acquisizione di competenze necessarie per esercitare attività di ricerca di alta qualificazione. È pur vero che ai dottorandi è consentito l'affidamento di una limitata attività didattica. Tuttavia, anche a prescindere dalle profonde diversità della platea dei discenti, ciò è consentito solo in via sussidiaria o integrativa, non potendo in ogni caso compromettere l'attività di formazione alla ricerca (art. 4, comma 8, della L. n. 210 del 1998). Viceversa, già in passato, in base all'art. 2 del decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 10 settembre 2010, n. 249 (Regolamento concernente: "Definizione della disciplina dei requisiti e delle modalità della formazione iniziale degli insegnanti della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e secondo grado, ai sensi dell'articolo 2, comma 416, della L. 24 dicembre 2007, n. 244"), così come ora, ai sensi degli artt. 5 e 6 del D.Lgs. n. 59 del 2017, i percorsi abilitanti sono finalizzati all'acquisizione di competenze disciplinari, psico-pedagogiche, metodologico-didattiche, organizzative e relazionali, necessarie sia a far raggiungere agli allievi i risultati di apprendimento previsti dall'ordinamento, sia a sviluppare e sostenere l'autonomia delle istituzioni scolastiche". Sebbene la Corte costituzionale abbia statuito in relazione alla procedura concorsuale prevista dall'art. 17, commi 2 lettera b) e 3 , del D.Lgs. n. 59 del 2017 -comunque pure oggetto dei rilievi svolti dagli odierni appellanti-, la relativa motivazione valorizza l'ontologica differenza tra l'abilitazione all'insegnamento e il dottorato di ricerca, tale, dunque, da giustificare un loro differente trattamento giuridico; specie con riguardo all'inserimento nelle graduatorie di circolo e di istituto de quibus, per cui non è neanche prevista una selezione concorsuale, occorrendo, dunque, a fortiori, comprovare il possesso delle richieste competenze mediante il possesso del titolo di abilitazione all'insegnamento. Devono, dunque, ritenersi manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale poste con gli atti di appello e riferite al trattamento giuridico dei possessori del dottorato di ricerca, differenziato rispetto a quello riservato agli abilitati all'insegnamento. Ciò che infatti importa ai fini dell'assimilazione ad un titolo abilitante all'insegnamento nella scuola dell'infanzia, nella scuola primaria e nella scuola secondaria di primo e secondo grado è, infatti, l'acquisizione di competenze disciplinari, psico-pedagogiche, metodologico-didattiche, organizzative e relazionali, necessarie sia a far raggiungere agli allievi i risultati di apprendimento previsti dall'ordinamento, sia a sviluppare e sostenere l'autonomia delle istituzioni scolastiche, come si desume chiaramente dall'art. 2 del decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 10 settembre 2010, n. 249, nonché dagli artt. 5 e 6 del D.Lgs. n. 59 del 2017. Tenuto conto che il dottorato di ricerca non consente di comprovare tali specifiche competenze, non riferendosi ad un'attività di formazione orientata alla funzione docente, che abbia come specifico riferimento la fase evolutiva della personalità dei discenti, non appare irragionevole la mancata equiparazione del titolo di dottore di ricerca all'abilitazione all'insegnamento, ai fini dell'inserimento nella seconda fascia delle graduatorie di circolo e di istituto, oltre che della partecipazione al concorso straordinario di cui all'art. 17, commi 2 lettera b) e 3 , del D.Lgs. n. 59 del 2017. 9.9 Parimenti, l'ipotetica circostanza per cui gli odierni appellanti

non abbiano avuto la concreta possibilità di conseguire l'abilitazione, non essendo stati attivati i relativi percorsi formativi cui potere accedere, non risulterebbe rilevante ai fini del presente giudizio. Gli appellanti non hanno, infatti, dedotto l'esistenza di una preclusione oggettiva e discriminante rispetto alla posizione di altri soggetti che si trovavano nella medesima situazione. A ciò si aggiunga che, in ogni caso, l'asserita illegittimità amministrativa avrebbe dovuto essere fatta valere tempestivamente mediante l'attivazione degli strumenti di tutela che l'ordinamento contempla nei casi in cui l'amministrazione non ponga in essere gli atti per i quali la legge prevede un obbligo di provvedere. 9.10 Neppure è ravvisabile alcun contrasto con il diritto dell'Unione europea. La direttiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, come modificata dalla direttiva 2013/55/UE, si limita a fissare le regole con cui uno Stato membro che sul proprio territorio subordina l'accesso a una professione regolamentata o il suo esercizio al possesso di determinate qualifiche professionali, riconosce, per l'accesso alla professione e il suo esercizio, le qualifiche professionali acquisite in uno o più Stati membri e che permettono al titolare di tali qualifiche di esercitarvi la stessa professione; definisce altresì le regole relative all'accesso parziale a una professione regolamentata nonché al riconoscimento di tirocini professionali effettuati in un altro Stato membro. Per tale motivo, la predetta direttiva si applica esclusivamente ai cittadini di uno Stato membro che vogliano esercitare, come lavoratori subordinati o autonomi, compresi i liberi professionisti, una professione regolamentata in uno Stato membro diverso da quello in cui hanno acquisito le loro qualifiche professionali, ovvero a tutti i cittadini di uno Stato membro che hanno effettuato un tirocinio professionale al di fuori dello Stato membro d'origine; nel caso in esame, invece, si fa questione di fattispecie che esauriscono la loro rilevanza in ambito nazionale. In ogni caso, si osserva che le direttive 2005/36/CE e 2013/55/UE, recepite con D.Lgs. 9 novembre 2007, n. 206 e con D.Lgs. 28 gennaio 2016, n. 15 non prevedono alcuna disposizione o principio che stabilisca che l'abilitazione non possa più costituire titolo per l'accesso ai pubblici uffici. 10. Il rigetto della domanda caducatoria osta alla configurazione di danni risarcibili, conseguenti all'impossibilità di iscrizione nella seconda fascia delle graduatorie de quibus, difettando l'ingiustizia del danno, in ragione della legittimità degli atti censurati in primo grado. Parimenti, non potrebbero neanche denunciarsi le previsioni regolanti la modalità di presentazione delle domande di inserimento nelle graduatorie per cui è causa, tenuto conto che gli odierni appellanti sono carenti, sotto tale profilo, della prescritta legittimazione ad agire; infatti, anche ove tale doglianza si rivelasse fondata, permarrebbe l'impedimento all'inserimento nelle graduatorie de quibus, riveniente dalla carenza dei relativi titoli di accesso. 11. La particolarità della controversia giustifica l'integrale compensazione tra le parti delle spese processuali del grado di appello.

#### **P.Q.M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sugli appelli, come in epigrafe proposti, previa loro riunione, li rigetta e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata. Compensa interamente tra le parti le spese processuali del grado di appello. Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa. Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 ottobre 2020.

Fonti: <http://pluris-cedam.utetgiuridica.it>